

# Política de qualificação profissional: avanços e perspectivas no Estado do Amapá

Kátia Paulino Santos<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Doutoranda em Gestão pela Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro de Portugal (início em 2012), Mestre em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará - UECE (2010), Especialista em Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda pela Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP (2006) e Bacharel e Licenciada em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Amapá - UNIFAP (2005). Atualmente é Professora no Centro de Ensino Superior do Amapá - CEAP e Educadora Socioambiental da Secretaria de Estado do Trabalho e Empreendedorismo do Governo do Estado do Amapá.

**RESUMO:** A qualificação profissional é uma ferramenta de inserção e permanência do trabalhador no mundo do trabalho que vem sendo aprimorada pelos gestores de políticas do emprego e renda, no intuito de se atender dois objetivos distintos: primeiro, o saneamento das necessidades e exigências de mercado, e , segundo, viabilizar a diminuição dos índices de desemprego. A qualificação profissional integra as políticas de emprego e renda, que foram intensificadas e desenvolvidas de forma intensa a partir do período conhecido como *Welfare States* ou “Anos de Ouro”, no qual o foco de atenção dos países desenvolvidos era a busca pelo pleno emprego. Diante da relevância de tal política para o cenário nacional e regional brasileiro, considerando os índices alarmantes de desemprego, este artigo propõe uma reflexão acerca das Políticas Públicas de Qualificação Profissional, realizadas pelo Governo Federal, por meio do Ministério do Trabalho e Emprego e pelo Governo do Estado do Amapá, por meio da Secretaria Estadual de Trabalho e Empreendedorismo, como parte integrante das políticas públicas de emprego, trabalho e renda. Para tanto, realizou-se pesquisa bibliográfica, bem como análise de documentos e relatórios institucionais de órgão executores da política da qualificação profissional Estadual e Federal. Este estudo é subdividido em três momentos: o primeiro capítulo consiste na reflexão acerca das políticas ativas e passivas de emprego e renda; o segundo capítulo é destinado à história da política pública de qualificação profissional em âmbito nacional; e o terceiro capítulo trata da realidade da política de qualificação profissional no Estado do Amapá, seus principais avanços e fragilidades.

**Palavras-chave:** Qualificação profissional. Trabalho. Políticas públicas de emprego, trabalho e renda.

**ABSTRACT:** A professional qualification is a tool insertion and retention of workers in the world of work that has been enhanced by policymakers employment and income in order to meet two distinct objectives: first, the sanitation needs and market requirements, and second, enabling the reduction of unemployment. The qualification incorporates the policies of employment and income, which were intensified and developed intensively from the period known as *Welfare*

States or "Golden Years", in which the focus of attention in developed countries was the quest for full employment. Given the importance of such a policy for the Brazilian national and regional scenario, considering the alarming unemployment rates, this paper proposes a reflection on the Public Policy Professional Qualification held by the Federal Government, through the Ministry of Labour and Employment, Government Amapá State, through the State Department of labor and Entrepreneurship, as part of public employment policies, employment and income part. To do so, we performed literature search and analysis of documents and reports performers institutional organ of the professional qualification State and Federal policy. This study is divided into three stages: the first chapter is a reflection about the active and passive labor market policies and income, the second chapter is intended for the history of public policy at the national level professional qualification and the third chapter deals with the reality of politics professional qualification in the State of Amapá, its main weaknesses and advances.

**Keywords:** Quality. Work. Public employment policies, employment and income.

## 1 Introdução

A dialética das relações do mercado de trabalho e as alterações constantes impostas por seu processo de funcionamento é algo instigante. Percebe-se que vários são os fatores propulsores deste processo. O avanço tecnológico e a consequente elevação das especializações, cada vez mais detalhadas das ocupações, tornam-se uma tônica do mercado de trabalho atual.

As políticas públicas de emprego trabalho e renda foram fortalecidas e intensificadas na ocasião do *Welfare States*,<sup>1</sup> ocasião em que a busca pleno emprego era a realidade da grande maioria dos países desenvolvidos, sendo que para tanto, passam a ser desenvolvidas diversas políticas sociais e de geração de emprego e renda, que tinham como escopo central o alcance do bem comum e a elevação da qualidade de vida das pessoas. Contudo, a partir da crise econômica mundial da década de 1970, que repercutiu na instalação na crise geral do sistema capitalista, as políticas de emprego e renda passaram a buscar atender as necessidades de mercado, e não mais resolver o problema do desemprego como uma questão social a ser tratada pelo Estado.

Com a crise mundial instalada e fortalecida nos anos 1980, constata-se uma significativa redução da atuação estatal como provedor de políticas públicas de forma generalizada, e uma consequente desaceleração em políticas que haviam sido dinamizadas potencialmente nos “anos ouro”. As políticas assistenciais e as políticas de emprego trabalho e renda destacam-se como as mais afetadas. No caso específico desta última, observa-se uma inversão com relação aos seus objetivos, uma vez que seu foco central deixa de ser melhoria da qualidade de vida do trabalhador e redução do desemprego,

---

<sup>1</sup> O Welfare State é uma transformação do próprio Estado a partir das suas estruturas, funções e legitimidade, vivenciado no período pós Segunda Guerra Mundial, até meados de 1970. O Estado busca proporcionar à sociedade o “pleno emprego” e adota medidas macroeconômicas baseadas nos princípios keynesianos.

passando a limitar suas ações ao atendimento das necessidades apresentadas pelo mercado de trabalho, fato que pode ser percebido rotineiramente pela dinâmica adotada pelos Sistemas Públicos de Empregos de diferentes países, os quais, em regra buscam moldar os perfis dos trabalhadores em busca de emprego às exigências das vagas de emprego disponíveis.

Nesta perspectiva, analisar-se-á neste artigo a política de qualificação profissional, como instrumento de inserção do trabalhador no mercado de trabalho, e que integra as políticas públicas de emprego e renda, sendo que se discorrerá sobre a evolução nacional desta política, e ainda da realidade da mesma no Estado do Amapá.

Neste sentido, estruturou-se o artigo da seguinte forma: o primeiro capítulo tratará da política nacional de emprego e renda, traçando esclarecimentos conceituais, bem como a apresentação da evolução das políticas adotadas pelo Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda Brasileiro. O segundo capítulo volta-se à análise da história da política de qualificação profissional no Brasil, seus avanços e fragilidades. E o terceiro propõe algumas reflexões sobre a política pública de qualificação profissional realizada pelo Governo do Estado do Amapá, por meio da Secretaria de Estado do Trabalho e Empreendedorismo.

## **2 Políticas ativas e passivas de emprego no Brasil**

O desemprego pode ser apontado como uma das principais consequências dos rumos alcançados pelo sistema capitalista, bem como pelo crescimento demográfico massivo das cidades. Em linhas gerais, as políticas de emprego destacam-se mundialmente como a principal estratégia dos Estados para a diminuição desse grande mal que assola diferentes realidades, os índices alarmantes de desemprego.

A realidade do trabalho no Brasil, por sua vez, acompanhando o caráter multifacetado da própria formação da sociedade brasileira, é composta por diferentes momentos e influências. De acordo com Baltar (2006), a história do mercado de trabalho no Brasil tem pelo menos cinco momentos marcantes: o do surgimento, com a passagem do trabalho escravo para o assalariado, no final do séc. XIX; o da sua estruturação urbana, com a transição da economia primária exportadora para a economia urbana industrial após a Revolução de 1930; o da consolidação da industrialização e do mercado de trabalho sob governos autoritários depois do Golpe Militar de 1964; o da interrupção da industrialização, com os desdobramentos da crise da dívida externa no começo da década de 1980, quando o mercado de trabalho foi afetado, de um lado, pela estagnação da economia com alta inflação e, de outro, pela democratização do país, que ocorreu sob tais condições da economia; e, finalmente, o da desestruturação do mercado de trabalho, com a privatização de empresas estatais e a liberalização do comércio exterior e da entrada de capital estrangeiro no país durante a década de 1990.

O desafio que representava o crescente desemprego nos anos 1980 na Europa e na década seguinte no restante do mundo, incluído o Brasil, começou a ser combatido através de uma série de políticas públicas que passaram a denominar-se, genericamente, de “Políticas de Emprego” ou “Políticas de Emprego e Renda”. Esse tipo de estratégia tem seus fundamentos teóricos e suas diferenças com as ações que, anteriormen-

te, eram vistas como as mais eficazes para elevar as oportunidades de emprego. (RAMOS, 2003)

Os anos de 1990 representaram para a economia brasileira um marco de profundas mudanças no mundo trabalho, responsáveis pela ampliação das disparidades sociais e econômicas, o que associou, inicialmente, a temática do desemprego à busca de competitividade empresarial, à estabilização monetária, à rigidez do mercado de trabalho e à baixa qualificação dos trabalhadores. Com o passar do tempo essa associação tornou-se inconsistente e insustentável face à escala do desemprego nacional, mesmo diante de alguns ensaios de recuperação do nível de atividades, da implementação de medidas voltadas à flexibilização do mercado de trabalho e da elevação da escolaridade e da capacitação dos trabalhadores. (POCHMANN, 2001)

Nesta perspectiva, gradativamente crescem os argumentos que debitavam o problema do desemprego às falhas do funcionamento do mercado geradas pelo elevado grau de intervenção estatal. A tese de que quanto mais desregulado e flexível fosse o mercado de trabalho, mais comprometido ele seria com a geração de empregos e a integração social tornou-se referência teórica corrente na literatura especializada. (POCHMANN, 2002)

Observa-se, contudo, que a política de emprego depende da estratégia de desenvolvimento econômico do país, incluindo a definição de setores econômicos estratégicos, o padrão de inserção externa e o papel do Estado nos investimentos em infraestrutura, nos incentivos ao sistema nacional de inovação e no financiamento dos gastos sociais.

As políticas públicas de emprego ganharam maior importância nas primeiras décadas do século XX, sob um contexto de desemprego em massa. Destaca-se a criação da OIT, em 1919, que elegeu o desemprego como o tema central de sua segunda Convenção.

Contudo, a constituição de serviços públicos de emprego, incluindo ações de assistência ao desempregado, intermediação de mão-obra, informações e estatísticas sobre o mercado de trabalho e ações de qualificação profissional, só adquiriu maior relevância após a Segunda Guerra Mundial, quando sob influência de significativas taxas de crescimento econômico, passam a predominar os compromissos nacionais do pleno emprego. (OLIVEIRA, 2009)

Destacam-se nas políticas de emprego “as ações voltadas à intermediação de mão-de-obra, a coleta de informações sobre o mercado de trabalho, a administração do seguro-desemprego e a gestão de programas de formação e qualificação profissional” (THUY et al., 2001, p. 45). Em alguns casos, as políticas de microcrédito e de desenvolvimento local também são consideradas como políticas de mercado de trabalho.

Percebe-se, no entanto, que esse conjunto de políticas não surgiu de uma hora para outra nos países desenvolvidos. Barbosa e Moreto (2006) pontuam três momentos determinantes da estruturação dessas políticas:

Inicialmente, são observadas através de iniciativas isoladas, que buscavam contornar as primeiras aparições do desemprego em massa durante as primeiras décadas do século XX. Em um segundo momento, no pós-Segunda Guerra Mundial, quando tem início a estruturação de sistemas públicos de emprego nacionais voltados para a concessão do

seguro-desemprego e a intermediação de mão-de-obra, encaradas então como políticas nucleares. (...) O terceiro período pode ser demarcado como tendo começado por volta de meados da década de 1970 até os nossos dias. Nesse período, as mudanças na orientação das políticas de mercado de trabalho são acompanhadas pelas transformações no perfil do emprego e do desemprego, mas também pelo surgimento de um novo paradigma ideológico. (p. 224-225)

A essas políticas se aliarão, de forma gradual, as ações de qualificação profissional. Na Convenção nº 88 da Organização Internacional do Trabalho – OIT as ações de seguro-desemprego e intermediação de mão-de-obra assumiram o papel de políticas nucleares (THUY et al., 2001).

No período pós-Guerra, de 1945 a 1970, vivenciou-se os “anos de ouro” ou *Welfare States*, onde predominavam os compromissos nacionais com o pleno emprego. Os sistemas públicos atuavam com o objetivo de reduzir as taxas de desemprego, executando políticas econômicas que permitissem o desempenho mais produtivo do mercado de trabalho e menos penoso em custos sociais. A operacionalização do sistema se mostrava mais eficiente quanto mais estruturado e regulado fosse o sistema de relações de trabalho. Balanco e Pinto (2007, p. 9) sintetizam da seguinte forma as características dos anos de ouro, na perspectiva da atuação estatal:

Neste modelo, as atribuições socioeconômicas do Estado capitalista baseou-se em dois elementos fulcrais, quais sejam, (i) um inquestionável aparato de regulação com o propósito principal de enquadramento do capital financeiro e seu direcionamento para o financiamento da produção através do planejamento, considerado necessário à própria dinâmica do capital naquele momento histórico; e (ii) uma acomodação das contradições entre capital e trabalho por meio de certas concessões, por parte do capital, aos trabalhadores dos países centrais (compromisso keynesiano-fordista ou estratégia de harmonização) e de forte coerção, por parte das ditaduras militares, dos frágeis movimentos operários dos países periféricos.

Em meados dos anos 1970, a crise que assolou a quase totalidade dos países foi, em um primeiro momento, atribuída aos choques do petróleo. Supunha-se que, uma vez adaptadas às novas configurações de preços relativos (preço do petróleo mais elevado), as economias retornariam às performances que tinham registrado a partir da segunda guerra. Com o tempo, concluiu-se que o impasse tinha uma origem mais profunda. “As tentativas de aquecimento mediante as clássicas ferramentas monetária/fiscais se traduziam em maiores taxas de inflação e reduzidos impactos sobre o nível de atividade” (RAMOS, 2003, p. 12).

Ramos (2003) menciona ainda que a crise não se restringia a uma alteração dos preços relativos. Em realidade, o mundo assistia a um esgotamento do modelo de crescimento que tinha sido hegemônico no pós-guerra. A partir dos anos 70, justamente com a crise do modelo de crescimento do pós-guerra nos países centrais, o paradigma keynesiano começa a perder adeptos, tanto nos meios acadêmicos como entre os gestores de política. Essa perda de hegemonia do paradigma keynesiano tem sua origem práti-



ca. O modelo de intervenção para estabilizar o ciclo conjuntural que Keynes preconizava não mais atendia a realidade estabelecida pelo sistema.

Com o fim do “padrão ouro”, em meados de 1970, esgota-se o dinamismo do modelo de desenvolvimento do segundo pós-guerra, observando-se a partir de então a redução no ritmo de crescimento econômico, a elevação nos níveis inflacionários e o aumento do desemprego em todos os países avançados. As políticas de mercado de trabalho passam a ter a incumbência de desempenhar o papel que as políticas macroeconômicas não conseguiam mais exercer (BARBOSA; MORETO, 2006, p. 225).

As políticas de mercado de trabalho classificam-se em **ativas** e **passivas** (RAMOS, 2003). Essas políticas passam a ser enfatizadas em todos os países, passando suas ações a ser constante objeto de estudo, assim como alvo de críticas ou modelos a serem seguidos ou condenados por pesquisadores da área.

As políticas ativas buscam dinamizar a demanda e a oferta de trabalho, englobam uma série de ações que tendem a elevar o nível de emprego, geralmente atuando sobre o contingente de trabalhadores. Destacaremos a seguir as principais:

a) Formação/qualificação profissional: Esta talvez seja a política ativa mais popular, tanto no Brasil como nos países mais desenvolvidos. Parte da suposição que ao elevar a qualificação ou formação de um indivíduo aumentam suas chances de encontrar emprego ou de não perder o que já possui.

b) Intermediação de mão-de-obra: Ação que viabiliza de forma mais rápida a compatibilização entre os recursos humanos requeridos pelas firmas e as aspirações e possibilidades dos indivíduos que procuram emprego.

c) Apoio aos micro e pequenos empreendimentos: Política extremamente popular, o apoio ou ajuda aos pequenos empreendimentos podem abranger diversas ações, que vão desde crédito dirigido até ao apoio para o desenvolvimento tecnológico, design, identificação de novos canais de comercialização, entre outros.

d) Subsídios à contratação de determinada população alvo: Medida bastante utilizada em alguns países Europeus, tem como característica os subsídios à contratação de um grupo populacional, em geral, com particulares problemas de desemprego, através de negociações governamentais com empresas (diminuição ou redução de impostos, por exemplo).

e) Criação direta de empregos pelo setor público: Esta iniciativa teve no passado certo apelo em alguns países desenvolvidos, utilizadas em ocasiões muito específicas, como as grandes crises de desemprego. Contudo, na maioria dos casos, essa forma de gerar empregos era indireta, mediante obras públicas e não mediante a contratação direta, como da realização de concursos públicos para a elevação do número de funcionários.

As Políticas de Emprego denominadas de passivas englobam ações que tendem a tornar mais “tolerável” a condição de desempregado ou a reduzir a oferta de trabalho (RAMOS, 2003). Essas políticas procuram agir sobre os níveis de desemprego e emprego, protegendo os trabalhadores ou retirando-os do mercado, predominaram na época do *Welfare State*, ocasião em que o nível de emprego e os salários eram crescen-

tes. A partir do momento em que os mercados de trabalho perdem o dinamismo e em que a desigualdade de renda e condições de trabalho se afirmam como estrutural, passam a ter destaque as chamadas políticas ativas. Entre as políticas passivas pode-se destacar:

a) Seguro-Desemprego: Classificado como mais importante em termos de recursos, tanto no Brasil como nos países da OCDE, os benefícios financeiros aos assalariados desempregados são os que monopolizam a maior parte dos recursos destinados às Políticas de Emprego. Em países como a Finlândia ou a Holanda, por exemplo, as transferências aos trabalhadores desempregados chegam a superar 3% do PIB.

b) Extensão dos ciclos escolares: Ao permanecer por mais tempo no sistema escolar, a pressão sobre a oferta de trabalho se reduz, ou se posterga. Aliado a esse fato agrega-se a ideia, não necessariamente certa, de que quanto maior a escolaridade, maiores serão as chances de encontrar emprego. Induzir a permanência da população no sistema escolar pode diminuir, direta ou indiretamente, o desemprego.

c) Aposentadoria precoce: Em algumas circunstâncias, adiantar a aposentadoria do trabalhador com problemas de saúde, pode ser menos oneroso que pagar o seguro-desemprego por longos períodos. Em algumas regiões dos países mais desenvolvidos, muito penalizadas pela reconversão produtiva que afetava parcelas importantes da população que por muitos anos tinham trabalhado em um setor agora em crise, adiantar a aposentadoria podia ser uma medida eficaz para reduzir as despesas públicas e diminuir o desemprego.

d) Expulsão dos imigrantes: Esta iniciativa merece ser mencionada em razão de ter alcançado últimos anos significativa popularidade nos países centrais. Ao reduzir os imigrantes ou elevar as exigências para o ingresso de trabalhadores estrangeiros, se altera, de forma direta, a oferta de trabalho.

Ao longo dos anos 1980 e 1990 com ritmos e alcances diversos nos vários países desenvolvidos, passa a ser promovida a ativação das políticas passivas. A partir de então se passa a defender a complementaridade entre as políticas passivas, vinculadas ao mundo de proteção social (seguro-desemprego e aposentadoria antecipada), e as políticas ativas, de acesso positivo, dada a necessidade de melhorar a oferta de trabalho e estimular a entrada do trabalhador no mercado. De acordo com Dares:

As políticas de mercado de trabalho que possuíam um papel marginal no âmbito da economia econômica keynesiana, na qual o eixo principal eram as políticas de estímulo à demanda agregada, passam a ser valorizadas juntamente com as políticas de abertura econômica e de estímulo à produtividade (1997, p. 23).

Essas políticas passam a enfatizar a necessidade de apoio à formação de capital humano; de suporte disseminação de informações; de redução de desincentivo ao trabalho (defesa da diminuição do seguro-desemprego, por exemplo); de mobilidade de mão-de-obra, de estímulo ao autoemprego e de readequação das negociações capital/trabalho para o plano individual e no âmbito da empresa (BARBOSA; MORETO, 2006).

O acirramento do desemprego ocasionou diversos impactos nas relações de trabalho, entre eles pode-se destacar a privilegiada situação do mercado em selecionar os profissionais mais qualificados para a ocupação das funções. Este fenômeno possui desdobramentos marcantes no mundo do trabalho, entre os quais se destacam a noção de competência, de competitividade e as políticas voltadas à qualificação dos trabalhadores.

Para Lopes (2009), o uso do termo competência expressa mudanças na gestão da produção, e está associado a atributos como autonomia, iniciativa e responsabilidade. Esse termo (no singular) abarca um conjunto de competências (no plural) particulares que se referem às modificações específicas que se processam nas atividades profissionais e que se apresentam como propriedades instáveis dentro e fora do exercício do trabalho, implicando uma permanente avaliação do trabalhador, não só da sua capacidade técnica, mas também do desenvolvimento de características pessoais que permitam sua adequação ao posto de trabalho.

Neste processo, além da subjetividade pessoal para a busca por qualificação, que se tornou de forma tácita um pré-requisito para a conquista de um emprego, constata-se a intensificação de políticas públicas de qualificação profissional, que buscam de um lado, diminuir os alarmantes índices de desemprego, e por outro lado, atender as necessidades do mercado. Sobre estas políticas, discorrer-se-á de forma mais específica no capítulo a seguir.

## **2 Qualificação profissional: a política nacional brasileira**

Na atual fase de acumulação do capital, as transformações ocorridas no mundo do trabalho acirram cada vez mais as exigências no perfil do trabalhador. Qualificação profissional é identificada como requisito fundamental para acesso aos postos de trabalho.

Segundo Rosandisk (2006), o conceito mais tradicional e usual de qualificação profissional é o que procura associá-la às exigências requeridas pelo posto de trabalho, com relação à educação escolar e formação profissional. Afirma a autora que tal abordagem é restrita e credencialista, na medida em que reduz a qualificação a uma determinada tarefa, e desconsidera qualquer tipo de habilidade obtida pela prática informal.

A difusão de novas formas organizacionais e o aparecimento de outro método de gestão de uso do trabalho permitem que o conceito de competência seja empregado para designar habilidades essenciais do trabalhador, sendo a ideia de competência fortemente criticada por tratar-se de uma abordagem individualizante, favorecendo acordos particulares entre empregados e empregadores. (ROSANDISK, 2006)

No Brasil, a preocupação com a elevação da qualificação profissional dos trabalhadores surgiu mais fortemente após 1930, uma vez que até este período a economia brasileira caracterizava-se predominantemente pelo modelo agrário. A partir dessa década, com o avanço do processo de industrialização, os grandes centros passaram a necessitar de mão-de-obra capacitada para o exercício das atividades industriais.

Nas últimas três décadas, a qualificação profissional no país ganhou novos significados e importância. Isso se deve, por um lado, à introdução de novas tecnologias e



novas técnicas gerenciais, inerentes aos processos de reestruturação produtiva, e, de outro, ao crescimento do desemprego e da heterogeneização das formas de trabalho, decorrentes do modelo econômico adotado no Brasil, a partir do início dos anos 90. Além disso, a mudança decorre também dos processos político-sociais que tiveram como marco decisivo a promulgação da Constituição de 1988. Foi sob tais influências contraditórias que se instituiu uma nova Lei de Diretrizes Bases – LDB, sendo operada uma reforma do ensino técnico-profissional, e se constituiu uma política pública de trabalho e renda e de qualificação.

Em 1995 foi criado pelo Ministério do Trabalho o Plano Nacional de Formação do Trabalhador – PLANFOR, que vigorou no período de 1996 a 2002. O Plano teve por objetivo geral mobilizar e articular a infraestrutura de qualificação profissional existente no país, para treinar pelo menos 20% da População Economicamente Ativa (PE-A).

O financiamento das atividades do Planfor foram empreendidas com recursos do FAT, através de resoluções do seu Conselho Deliberativo, mobilizando programas nacionais, programas estaduais e programas emergenciais, assim como mecanismos de parcerias, as Parcerias Nacionais e Regionais (PARCs) e Planos Estaduais de Qualificação (PEQs). Uma das principais marcas da política pública de qualificação profissional expressa no PLANFOR, foi a da desarticulação entre esta e as demais políticas públicas de trabalho e renda, de educação e de desenvolvimento.

Em 2003 é criado o Plano Nacional de Qualificação - PNQ, com o intuito de reformular a política de qualificação, dadas graves denúncias de ineficiência e ineficácia do plano anterior. O PNQ, entre outros aspectos, denota uma preocupação com a qualificação social do trabalhador, passando denominar-se pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) de qualificação social e profissional, uma vez que os cursos empreendidos passam a contemplar, obrigatoriamente, um percentual de sua carga horária voltado a orientações sobre cidadania, noções de segurança no trabalho e de direitos trabalhistas.

De acordo com SOUSA e PEREIRA (2008), os dois planos buscaram responder no país um duplo propósito: aos efeitos do processo de globalização da economia, da reestruturação produtiva e da reforma do Estado sobre o mercado de trabalho; e aos dilemas históricos do país no campo da educação profissional. Estando seus propósitos voltados aos trabalhadores, independentemente de sua escolaridade, isto é, para o nível básico da educação profissional, de acordo com o que foi instituído pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, aprovada em 2006.

SOUSA e PEREIRA (2008) afirmam ainda que as políticas de qualificação que se desenvolveram nacionalmente têm como substrato uma atualização da teoria do capital humano. A valorização da força do trabalho, nesse sentido, refletiria a ideia de modernização, garantindo uma elevação da produtividade e, conseqüentemente, uma inserção competitiva do país no mercado internacional.

Um grande diferencial apresentado pelo PNQ é a significativa elevação da carga horária, se outrora cursos eram executados sem limitação de carga horária (verifica-se o planejamento de cursos com cargas horárias variáveis, possuindo cursos de 40 horas), o PNQ passa a exigir cursos com carga horária mínima de 200 horas.

A construção de políticas públicas que assegurem a crescente empregabilidade, sobretudo das camadas mais vulneráveis da população, é o nosso principal objetivo. Possibilitar o acesso ao mundo do trabalho à juventude, aos portadores de necessidades especiais às mulheres, aos indígenas, aos afro-descendentes e aos desempregados de longa duração tem sido uma tarefa constante do Ministério do Trabalho e Emprego. (BRASIL/MTE, 2005)<sup>2</sup>

Contudo, percebe-se que as políticas de qualificação apresentadas pelo PNQ esbarram em alguns obstáculos consideráveis, que inviabilizam sua efetividade. Primeiramente, pode-se mencionar a política econômica adotada nacionalmente, que ainda deixa a desejar no que se refere a incentivos que atraiam investimentos em produção, o que não potencializa a geração de postos de trabalho. Outro fator, e não menos importante, é a debilidade da proposta de integração da política de qualificação profissional com a elevação da escolaridade dos trabalhadores, meta prevista no PNQ, mas que não se concretiza na realidade nacional.

Outra grande limitação enfrentada pela política nacional de qualificação é a escassez de investimentos voltados à avaliação de resultados, o que certamente contribui para a inviabilização de sua efetividade, bem como para a possibilidade de seu aprimoramento.

É certo que o Plano Nacional de Qualificação em curso representa um avanço se comparado ao anterior, uma vez que suas propostas de capacitação são mais completas e abrangentes, com conteúdos que extrapolam a limitação técnica, e buscam proporcionar noções de cidadania, ética, entre outras questões sociais de significativa relevância ao aprendizado do trabalhador. Mas ainda assim, ao incorrer aos entraves característicos de outras políticas de emprego, como a falta de integração entre as ações, e fragilidade nas etapas de avaliação percebe-se que o Plano necessita de reestruturações imprescindíveis, a fim de alcançar resultados mais efetivos junto à sociedade.

### **3 Qualificação profissional: avanços e perspectivas do Estado do Amapá**

O Estado do Amapá localiza-se no extremo norte do Brasil, na Amazônia Legal. Até 1988, era um Território da União, categoria que assumia desde 1943. Com a promulgação da Constituição Federal naquele ano, passou a ser Estado, usufruindo de integral autonomia política, administrativa e econômico-financeira.

O Estado ocupa uma área de 142.814 km<sup>2</sup>, e faz fronteira com a Guiana Francesa ao norte, com o Oceano Atlântico a leste, o Pará a sul e a oeste e o Suriname a noroeste. Com quase 80% do território cobertos por floresta nativa, é o Estado que se destaca na Amazônia Legal, porque possui a maior superfície preservada de cobertura vegetal.

Segundo com o Censo 2010 - IBGE, o Estado possui uma população de 668.689 habitantes, com uma densidade demográfica de 4,68 habitantes por quilômetro quadrado. Desde a contagem do Censo Demográfico de 2000, a população aumentou cerca de 40%, destacando-se como o maior índice de crescimento do país, aumento este esclarecido por uma taxa de fecundidade relativamente alta e também por um fluxo

<sup>2</sup> Ministro do Trabalho e Emprego, Carlos Marinho, na Apresentação do II Congresso Nacional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. São Paulo: MTE, CODEFAT, FONSET, 2005.

elevado de imigrantes procedentes principalmente do Estado do Pará e da Região Nordeste.

A economia do Amapá é considerada incipiente, com participação no PIB nacional de apenas 0,2% do total. Em sua composição 87,6% devem-se às atividades de prestação de serviços (setor terciário), enquanto que 7,8% se referem às atividades industriais e 4,6% ao setor agropecuário.

Fundamentalmente, a atividade produtiva se apoia no extrativismo de castanha do Brasil, na atividade madeireira e na extração de recursos minerais, como manganês e ouro. A agricultura caracteriza-se pela produção de produtos tradicionais, como mandioca, arroz e feijão, e na pecuária é desenvolvida a criação de gado bovino e búfalo.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Estado era, em 2000 - IBGE, de 0.753 (0.766 para o país), o que o colocava no 12º lugar no ranking dos estados brasileiros, não estando disponibilizado ainda as informações atualizadas referentes ao IDH do Censo 2010. O Índice de Gini era, no mesmo ano, 0,637, o que representa alta concentração da renda, onde os 20% mais ricos apropriam-se de mais de dois terços da renda estadual (67,3).

### 3.1 Políticas de emprego no Amapá

As políticas públicas de emprego, trabalho e renda são executadas no Estado do Amapá por meio da Secretaria de Estado do Trabalho e Empreendedorismo – SETE. Criada em janeiro de 2005, como resultado do desmembramento das políticas de assistência social e do trabalho, esta Secretaria tem como missão institucional formular, coordenar e implementar políticas públicas de emprego, trabalho e renda, visando a inserção produtiva das pessoas em idade economicamente ativa, priorizando a demanda de maior vulnerabilidade social.

Neste contexto, a SETE desenvolve suas ações através de duas Coordenadorias, a do Trabalho e a do Empreendedorismo. A Coordenadoria de Empreendedorismo é a responsável pelo desenvolvimento de atividades voltadas ao fomento do empreendedorismo no Estado, sendo que para tanto, instituiu-se o Programa Amapá Empreendedor, que possui Núcleos com distintas funções, como o Associativismo e Economia Solidária, o Incentivo aos Micro e Pequenos Investimentos, o Desenvolvimento do Artesanato, a Produção Familiar e o Fomento ao Crédito Assistido.

À Coordenadoria do Trabalho compete realizar o atendimento integrado ao trabalhador, onde uma das ações prioritária é a promoção da qualificação profissional e a inserção do público alvo da Secretaria no mundo do trabalho, com atendimento a segmentos diferenciados da população, como apenados e egressos do sistema penal, negros, indígenas, jovens entre 14 a 24 anos, e trabalhadores acima dos quarenta anos, bem como avaliar, no âmbito do Estado, a saúde e a segurança do trabalhador.

### 3.2 Qualificação social e profissional no Amapá

Até 2007 a qualificação profissional do Estado era executada com recursos predominantemente federais, oriundos do Ministério do Trabalho e Emprego. Em maio de 2008, o Estado do Amapá implementou o Programa Estadual de Qualificação *Amapá*

*Trabalhador*, com a apresentação de uma meta ambiciosa de qualificar 10.0000 (dez mil) trabalhadores ao ano, observando o crescimento econômico e potencialidades do mercado local. O Amapá estabeleceu essas metas visando o crescimento da geração de emprego formal para os trabalhadores do Estado, uma vez que dados do Sistema Nacional de Emprego - SINE indicam que grande percentual das vagas disponibilizadas pelo SINE são ocupadas por trabalhadores de outros Estados.

Como forma de mensurar o salto da política de qualificação para o Estado, pode-se fazer comparação dos números de trabalhadores atendidos antes e após a implementação do Programa Estadual, sendo que em 2007 a SETE qualificou cerca de 2.000 (dois mil) trabalhadores, dos quais 880 foram atendidos com recursos do PNQ e o restante com recursos do Estado. De janeiro de 2008 a julho de 2009 a SETE qualificou cerca de 11.000 (onze mil) trabalhadores, sendo que pouco mais 250 trabalhadores foram qualificados com recursos provenientes do MTE, e a maioria absoluta foi qualificada com recursos estaduais do Programa Amapá Trabalhador.

No total, a política de qualificação profissional do Estado, no período de 2005-2010 resultou na qualificação de **14.790** trabalhadores, os quais foram atendidos por diferentes Programas e Projetos voltados para a qualificação social e profissional desenvolvidos pela Secretaria.

O Programa Amapá Trabalhador fora delineado visando atender aos 16 municípios do Estado, atentando-se para o potencial socioeconômico de cada unidade municipal, visando a integração com o programa piloto de Governo, o Plano de Desenvolvimento Integrado *Amapá Produtivo* (que vigorou de 2003 a 2010).

No entanto, mesmo com o significativo avanço quantitativo da política de qualificação profissional, observa-se que muito ainda precisa ser realizado para a efetividade desta política no Estado do Amapá. Vários são os fatores que inviabilizam tal efetividade, podendo ser destacados a falta de integração e articulação entre as políticas de emprego (ativas e passivas), ocasionadas pela fragilidade de comunicação entre os diferentes setores da Secretaria de Estado do Trabalho e Empreendedorismo; a fragilidade na ação de avaliação da política pública; e ainda a falta de continuidade das políticas, que são submetidas ao plano secundário, de acordo com as alterações de mandatos governamentais.

Observa-se que muitos setores da Secretaria de Trabalho funcionam em prédios separados em diferentes bairros da cidade, o que dificulta mais ainda a comunicação. O SINE/AP, por exemplo, funciona em bairro distinto do prédio de localização da Gerência de Qualificação da SETE, o que prejudica a comunicação entre os setores. Além da distância física, verifica-se a inexistência de qualquer *software* que promova tal integração, mesmo com os avanços tecnológicos e de informática que marcam a atualidade.

Outro fator que merece destaque é a falta de investimento na avaliação de efetividade e de impacto à ação de qualificação, o que impede de que seja empreendida a análise aprofundada da política realizada, bem como a realização de um planejamento que atenda as reais necessidades sociais.

Salienta-se ainda que muito embora tenha havido um aumento substancial nos investimentos em qualificação profissional no Estado, ainda é eminente a necessidade de

fortalecimento da política, seja por meio de sua articulação com a política de educação, seja pela melhoria na comunicação entre os setores da SETE e entre os diferentes órgãos do Governo.

#### 4 Considerações finais

A sociedade brasileira caracteriza-se por uma formação histórica altamente multifacetada, onde a diversidade cultural, as dimensões continentais e as disparidades regionais são fatores que, simultaneamente, contribuem para tal realidade. Tal peculiaridade afeta diretamente nas tentativas de implementação de propostas lineares e generalizantes, como se constituem as políticas públicas. Neste sentido, delinear políticas públicas a serem executadas no Brasil é um desafio a mais, pois necessita levar em consideração diferentes especificidades inerentes à sociedade brasileira.

Aliar o desafio de elaborar e implementar política pública à tentativa de equilibrar as oscilações e corrigir as características nefastas do mercado de trabalho brasileiro, como o desemprego, subemprego e emprego precário, certamente não é missão das mais fáceis, principalmente, em decorrências das políticas de emprego terem sido implementadas de forma tardia e fragmentada no Brasil, se comparado a outras realidades mundiais.

Verificaram-se neste artigo as características e evolução das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil, sendo demonstrado que mesmo com alguns avanços alcançados pela sistematização e organização de tal política, a mesma é afetada pela falta de integração e articulação entre as ações, que inviabilizam sobremaneira sua efetividade.

Neste sentido, destaca-se a política de qualificação profissional como importante integrante das políticas de emprego, sendo que neste artigo se buscou ressaltar os avanços gradativamente alcançados, como a ampliação das cargas horárias e a inclusão de conteúdos que valorizam a formação humanística do trabalhador, assim como destacar os entraves e desafios vivenciados pela mesma.

Há de ser ressaltado, por oportuno, que a qualificação profissional não pode ser concebida como a panaceia para os males do desemprego, uma vez que a escassez de trabalhadores qualificados não se constitui o foco central desta problemática mundial, mas as políticas macroeconômicas de desenvolvimento implementadas por cada país, as quais são determinantes para a geração ou diminuição dos postos de trabalho.

Observa-se, por consequência, a necessidade de especial perspicácia no delineamento das propostas de qualificação profissional voltadas aos trabalhadores, uma vez que no atual contexto econômico esta vem ser uma importante ferramenta de inserção no mundo do trabalho, devendo estar constantemente associada ao modelo de desenvolvimento adotado, e diretamente ligada à conjuntura das políticas empreendidas pelos Estados.

Com relação ao objeto de investigação deste artigo, a política de qualificação profissional do Estado do Amapá, constatou-se um significativo crescimento na quantidade de trabalhadores contemplados, sendo que a oferta de cursos fora intensificada significativamente nos últimos anos, em razão da implementação de programa estadual de



qualificação, o Programa Amapá Trabalhador. Antes do programa estadual, o Estado limitava a política de qualificação à disponibilidade de recursos destinados pelos cofres da União, que eram responsáveis pelo custeio de mais de 80% dos cursos executados. O programa estadual, além de estender a abrangência quantitativa da política, voltava sua atuação ao atendimento das potencialidades socioeconômicas do Estado, previstas no Plano de Desenvolvimento Econômico, seguido pelo mesmo.

Mesmo com os avanços percebidos, verificou-se que várias são as fragilidades da política de qualificação do Estado do Amapá, entre as mais notáveis, pode-se destacar a falta de integração e articulação entre as demais políticas de emprego, bem como a falta de investimento em avaliação de resultados, que seria responsável pela mensuração da efetividade e aprimoramento da mesma.

Neste contexto, ressalta-se a política de qualificação como uma importante ferramenta para diminuição dos índices de desemprego, bem como e para a facilitação de inserção do trabalhador nas vagas disponíveis. No entanto, percebe-se que no Estado do Amapá, muito embora tenha havido uma melhoria quantitativa, esta política necessita melhorar potencialmente, e em diferentes aspectos para o alcance da sua efetividade. Destaca-se a necessidade de melhoria de comunicação entre os diferentes setores da Secretaria de Estado do Trabalho e Empreendedorismo, e ainda a articulação com outros órgãos governamentais, como Secretaria de Educação, de Turismo de Ciência e Tecnologia, entre outros, desafio este presente não apenas no Estado do Amapá, mas identificado em grande parte dos estados brasileiros.

## 5 Referências

- BALANCO, P.; PINTO, E. C. **Os anos dourados do capitalismo: uma tentativa de harmonização entre as classes**. PESQUISA & DEBATE, SP, volume 18, número 1 (31) pp. 27-47, 2007. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/11814-28330-1-SM.pdf>. Acesso em 23 de outubro de 2013.
- BALTAR, P. Formação, estruturação e crise do mercado de trabalho no Brasil. In: DEDECCA, C. S. e PRONI, M. **Políticas Públicas e Trabalho: textos para estudo dirigido**. População e trabalho. Campinas: UNICAMP/IE, 2006, p. 9-27.
- BARBOSA, A. F. e MORETO, A. As políticas de mercado de trabalho nos países desenvolvidos: Tendências recentes. In: DEDECCA, C. S. e PRONI, M. **Políticas Públicas e Trabalho: textos para estudo dirigido**. População e trabalho. Campinas: UNICAMP/IE, 2006, p. 253-278.
- BRASIL, II Congresso Nacional: Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. São Paulo: MTE, CODEFAT, FONSET, 2005.
- DARES. **La politique de l'emploi**. Paris: La Découverte, 1997.
- LOPES, M. C. R. **Subjetividade e Trabalho na sociedade contemporânea**. Revista Trabalho e Educação, Rio de Janeiro, vol. 7, n. 1, p. 91-113, mar/jun. 2009.
- OLIVEIRA, R. V. **Desenvolvimento das Políticas Públicas de Emprego no Brasil e os dilemas da participação e Controle Sociais**. Revista Espaço Currículo, v. 2, n. 1, p. 44-73, mar/set 2009.

POCHMANN, M. **O Trabalho sob Fogo Cruzado**. 3ª Edição - São Paulo: Contexto, 2002.

\_\_\_\_\_. **O emprego na globalização**. São Paulo: Biotempo, 2001.

RAMOS, C. A. **Políticas de Geração de Emprego e Renda**. Justificativas teóricas, contexto histórico e experiência brasileira. Brasília: Departamento de Economia. UNB, 2003.

ROSANDISKI, E. N. A qualificação como elemento dinâmico do mercado de trabalho. In: DEDECCA, C. S. e PRONI, M. **Políticas Públicas e Trabalho**: textos para estudo dirigido. Campinas: UNICAMP/IE, 2006.

SOUSA, S. M. P. S; PEREIRA, M. E. F. D. A apropriação da Noção de Competência nas políticas de educação profissional desenvolvidas no Brasil a partir dos anos 1990. In: SILVA, M. O. da S; YAZBEK, M. C. **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. 2 ed. São Paulo: Cortez; São Luiz, MA: FAPEMA, 2008.

THUY, P.; HANSEN, E.; PRICE, D. **El servicio público de empleo en un Mercado de trabajo cambiante**. Genebra: OIT, 2001.

Artigo recebido em 26 de abril de 2013.

Aprovado em 29 de março de 2014.